

Magdalena Maciąg-Świontek

Rola *soft law* w systemie prawnym obszaru Arktyki

I. Wprowadzenie

Ochrona środowiska naturalnego Arktyki stała się przedmiotem troski społeczności międzynarodowej. Aby zachować ekosystem Arktyki, państwa regionu zawarły dużą liczbę traktatów odnoszących się do zasobów naturalnych i ochrony środowiska. Charakter tych umów jest zróżnicowany. Wśród nich wymienia się Konwencję o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginieciem z 1973 roku¹, Umowę międzynarodową w sprawie ochrony niedźwiedzi polarnych 1973 roku², Konwencję o prawie morza z 1982 roku³, Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową 1987 roku⁴, Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r.⁵, Protokół z Kioto z 1997 roku⁶, Kon-

¹ Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginieciem sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r., <https://www.mos.gov.pl>, <https://www.mos.gov.pl/srodowisko/przyroda/konwencje-miedzynarodowe/konwencja-waszyngtonska-cites/tekst-konwencji-waszyngtonskiej/> (dostęp: 27.03.2017).

² Agreement on the Conservation of Polar Bears, Oslo, 15 November 1973, <http://sedac.ciesin.org/http://sedac.ciesin.org/entri/texts/polar.bears.1973.html> (dostęp: 27.03.2017).

³ United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, Montego Bay, <https://treaties.un.org/>, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (dostęp: 27.03.2017).

⁴ Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/srodowisko/protokol_montrealski.pdf (dostęp: 27.03.2017).

⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, 9 May 1992, <https://treaties.un.org/>, https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&lang=en (dostęp: 27.03.2017).

⁶ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto, 11 December 1997, <https://treaties.un.org/>, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&lang=en (dostęp 27.03.2017).

wencję sztokholmską w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych z 2001 roku⁷, Konwencję z Minamaty w sprawie rtęci z 2013 roku⁸ i wiele innych. W ostatnim czasie także Unia Europejska coraz wyraźniej interesuje się sprawami tego obszaru, o czym świadczy przyjęcie nowej zintegrowanej polityki Unii dotyczącej Arktyki⁹.

Wśród regulacji prawnych poświęconych ochronie środowiska w regionie arktycznym znaczące miejsce zajmują normy miękkiego prawa.

Termin miękkie prawo międzynarodowe (*soft law*) odnosi się do norm międzynarodowych, które nie mają charakteru wiążącego, ale posiadają swoistą doniosłość prawną¹⁰. Jak słusznie podkreśla się w literaturze, normy miękkiego prawa ustanawiające zasady postępowania państw, mogą stać się punktem wyjścia do przekształcenia ich w bezwzględnie obowiązujące przepisy. Jednakże, np. w obszarze UE, zgodnie z Rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 4 września 2007 roku w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tzw. miękkiego prawa, *soft law* powinno być stosowane ostrożnie i nie może ono zastępować aktów i przepisów prawnych¹¹.

Jak zauważa M. Menkes,

soft law wykorzystywane jest w obszarach prawnie lub politycznie newralgicznych, gdzie (czasowo) niemożliwe lub niepożądane jest przyjęcie norm prawnie wiążących, substytutem czego jest określenie parametrów postulowanego zachowania (strony chcą natomiast zrealizować określony skutek normatywny)¹².

Analizując efektywność *soft law*, autor wskazuje, jakie czynniki na nią wpływają, a są to:

- adekwatność danego typu *soft law* do postulowanych rezultatów;
- dojrzałość świadomości prawnej w danym obszarze;
- rygoryzm prac przygotowawczych;
- skład ciała przygotowującego projekt¹³.

⁷ Konwencja sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, <http://isap.sejm.gov.pl>, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090140076> (dostęp: 27.03.2017).

⁸ Minamata Convention on Mercury, 2013, <http://www.mercuryconvention.org>, http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/Booklets/Minamata%20Convention%20on%20Mercury_booklet_English.pdf (dostęp: 27.03.2017).

⁹ Zintegrowana polityka Unii Europejskiej w sprawie Arktyki, Bruksela 27.04.2016 r., JOIN(2016) 21 final, strona – akty prawne Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN:2016:0021:FIN> (dostęp: 25.04.2017).

¹⁰ Miękkie prawo międzynarodowe, <https://ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/miekkie-prawo-miedzynarodowe/> (dostęp: 27.03.2017).

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 września 2007 r. w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tak zwanego miękkiego prawa (*soft law*) (2007/2028(INI)), Dz. Urz. UE C 187E/75, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0366+0+DOC+XML+V0//PL> (dostęp: 27.03.2017).

¹² M. Menkes, *Governance gospodarczy. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2016, s. 63–64.

¹³ *Ibidem*, s. 73–74.

Zaletą *soft law* w praktyce jest jego prawnie niewiążący i dyskrejonalny charakter. Miękkie prawo może ułatwiać dalszy rozwój międzynarodowego prawa w zakresie ochrony środowiska, ponieważ państwa mogą nie być gotowe do zawierania wiążących umów prawnych dotyczących określonej kwestii środowiskowej. Prawo typu *soft law* uznawane jest za stosunkowo nową praktykę, która okazała się globalnym fenomenem w obszarach, w których nie ma ustanowionego prawa międzynarodowego. W niektórych przypadkach może pełnić ono tymczasowo zastępcze funkcje prawne. Być może przewaga prawa typu *soft law* polega na tym, że jest ono uproszczone w odniesieniu do norm prawnie wiążących, a przez to jego wykładnia jest znacznie łatwiejsza i szybsza. Normy międzynarodowe typu *soft law* są umyślnie wykonawczo miękkie, tak żeby można było je zastosować w przypadkach gdzie użycie twardego prawa byłoby niewykonalne¹⁴.

System prawny Arktyki składa się z szeregu porozumień o charakterze miękkiego prawa, które sięgają swym początkiem do 1991 roku, kiedy to przedstawiciele ośmiu państw arktycznych wypracowali Strategię ochrony środowiska naturalnego obszarów Arktyki – AEPS (*Arctic Environmental Protection Strategy*¹⁵). Porozumienie to dotyczyło sprawy wspólnej ekonomii rozwoju regionów Arktyki. Do jego głównych postanowień należało monitorowanie i ochrona naturalnych zasobów w obszarach okołobiegunowych.

Współpraca państw w ramach AEPS odnosiła się do następujących celów:

- zachowanie środowiska morskiego Arktyki;
- ochrona ekosystemu Arktyki, w tym obszarów zamieszkałych przez człowieka;
- dążenie do wzmocnienia i odbudowy jakości środowiska dzięki zrównoważonej eksploatacji złóż naturalnych przez rdzenną i lokalną ludność;
- rozpoznanie potrzeb kulturalnych ludności rdzennej, zamieszkałej w obszarach arktycznych i dostosowanie tych potrzeb do limitów niezbędnych do zachowania równowagi w środowisku naturalnym;
- okresowe monitorowanie stanu środowiska podbiegunowego;
- identyfikacja, zmniejszenie i „pozbycie się zanieczyszczeń jako cel ostateczny”¹⁶.

Struktury AEPS zostały scalone z powstałą w 1996 roku Radą Arktyczną.

¹⁴ A. Ahmed, Md.J. Mustofa, *Role of Soft Law in Environmental Protection: An Overview*, „Global Journal of Politics and Law Research” 2016, vol. 4, no. 2, s.1–18, <http://www.eajournals.org/wp-content/uploads/Role-of-Soft-Law-in-Environmental-Protection-An-Overview.pdf> (dostęp: 29.03.2017).

¹⁵ Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS), Rovaniemi 1991, http://arcticportal.org/http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf (dostęp: 29.03.2017).

¹⁶ Arctic Environmental Protection Strategy, par. 2.1, pkt V, s. 9, http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf (dostęp: 29.03.2017).

II. Rada Arktyczna jako przykład instytucji opartej na miękkim prawie międzynarodowym

Ważnym krokiem w rozwoju współpracy arktycznej było powołanie Rady Arktycznej, której głównym celem jest promowanie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w Arktyce. Zmiany klimatyczne występujące w regionie znacząco wpływają na te cele. Rada włączyła kwestię zmian klimatycznych do swojego głównego programu i prowadzi badania nad zmianami klimatu, a także dostarcza cennych informacji politykom i opinii publicznej. Rada Arktyczna stała się forum międzynarodowym po podpisaniu deklaracji z Ottawy w 1996 roku¹⁷. Z tego względu Rada Arktyczna – powołana do istnienia na mocy deklaracji, a nie traktatu – uważana jest za instytucję miękkiego prawa międzynarodowego. Podstawą funkcjonowania Rady Arktycznej oprócz Deklaracji z Ottawy są dodatkowo: Procedury Postępowania Rady Arktycznej z 1998 roku oraz Zakres Działania Programu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (*Terms of Reference for Sustainable Development Program*). W Radzie Arktycznej wyróżnić można trzy kategorie uczestników, a mianowicie: państwa arktyczne (Arctic States), które jako jedyne mają prawo głosu, sześć organizacji rdzennej ludności (Indigenous Peoples Organizations) oraz obserwatorów. Rada Arktyczna podejmuje decyzje jednomyślnie, na zasadzie konsensusu, a sam proces podejmowania decyzji składa się z kilku etapów, które poprzedzają spotkania na szczeblu ministerialnym. Wszystkie projekty i działania są inicjowane w ramach sześciu grup roboczych, do których należą: Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR), Sustainable Development Working Group (SDWG) i Arctic Contaminants Action Program (ACAP). W ramach tych grup zostały stworzone dokumenty miękkiego prawa istotne dla ochrony środowiska, takie m.in., jak: Program Działań na rzecz Ochrony Arktycznego Środowiska Morskiego¹⁸ i Plan działania Rady Arktycznej w sprawie likwidacji zanieczyszczenia w Arktyce¹⁹.

Forum to opiera się na wysokim szczeblu rządowym, którego głównym celem jest promocja i ochrona regionu Arktyki oraz współpraca z rdzenną ludnością, np. z Inuitami (Eskimosami). W ostatnich latach znaczenie Rady urosło do rangi najbar-

¹⁷ Deklaracja o ustanowieniu Rady Arktycznej (Ottawa Declaration, 1966), https://oarchive.arcticcouncil.org/bitstream/handle/11374/85/00_ottawa_decl_1996_signed%20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 27.03.2017).

¹⁸ The Arctic Council Regional Programme of Action for the Protection of the Arctic Marine Environment from Land-based Activities, 1998, <https://oarchive.arctic-council.org>, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/872> (dostęp: 27.03.2017).

¹⁹ Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic, 2000, <https://oarchive.arctic-council.org>, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/1892> (dostęp: 27.03.2017).

dziej wszechstronnie działającej instytucji w obszarze arktycznym. Poza obszarem zainteresowań Rady Arktycznej pozostają kwestie związane z bezpieczeństwem militarnym. Rada posiada mandat do wypowiedziania się głównie w sprawach poświęconych zrównoważonemu rozwojowi oraz ochronie środowiska naturalnego²⁰. Dzięki elastycznemu funkcjonowaniu forum powstały materiały naukowe wyjaśniające mechanizmy funkcjonowania środowiska obszarów arktycznych, które zaliczyć można do aktów typu *soft law*. Do głównych prac poświęconych temu zagadnieniu należą: *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA)²¹, który stanowi studium ukazujące źródła zmian klimatycznych i ich wpływ na wzrost średniej temperatury oraz zmniejszanie się obszarów pokrytych lodowcem; *Clathrate Gun Hypothesis*, która jest hipotezą wyjaśniającą proces nieodwracalnego sprzężenia zwrotnego wzrostu temperatury Oceanu Arktycznego; *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA)²², który przewiduje współczesne tendencje rozwoju transportu w obszarach arktycznych. Dzięki takim inicjatywom naukowym Rada Arktyczna zwiększa widoczność problemów Arktyki na arenie międzynarodowej oraz podejmuje działania mające na celu przekształcenie istniejących dokumentów w prawo ogólnie obowiązujące²³.

Powstałe instytucje *soft law*, takie jak Rada Arktyczna, skutecznie regulują sytuację środowiskową obszaru Arktyki przez: (a) kampanię informacyjną na temat problemów dotyczących Arktyki; (b) przygotowanie praktycznej instrukcji minimalizacji ryzyka; (c) naświetlenie problemu transportu niebezpiecznych i szkodliwych substancji przez obszary arktyczne; (d) wspieranie wdrożenia istniejących zobowiązań wśród państw należących do Rady Arktycznej. Należy podkreślić, że wymienione cele nie będą możliwe do zrealizowania bez regulacji prawnie wiążących. Liczne przeszkody do osiągnięcia porozumienia w sprawie jednego kompleksowego systemu prawnego Arktyki sugerują bardziej elastyczne podejście polegające na powiązaniu nowych rozwiązań z już istniejącymi instytucjami²⁴.

Charakter miękkiego prawa pomaga Radzie uniknąć formalności właściwych dla przepisów prawa międzynarodowego, pozwala również uczestniczyć podmiotom niepaństwowym na szczeblu politycznym w rozwiązywaniu problemów regionalnych wraz z państwami. Z chwilą ustanowienia Rady Arktycznej zasady

²⁰ Ottawa Declaration, 1996, art. 1, pkt a.

²¹ Arctic Climate Impact Assessment, 2004, <http://www.amap.no/documents/download/1057> (dostęp: 27.03.2017).

²² Arctic Marine Shipping Assessment, <http://www.amap.no/documents/doc/identification-of-arctic-marineareas-of-heightened-ecological-and-cultural-significance-arctic-marine-shippingassessment-amsa-iic/869> (dostęp: 27.03.2017).

²³ S. Rainwater, *International Law and the Globalization of the Arctic: Assessing the Rights of Non-Arctic States in the High North*, „Emory International Law Review” 2015, vol. 30, no.1, s. 139–140, http://law.emory.edu/eilr/_documents/volumes/30/1/comments/rainwater.pdf (dostęp: 27.03.2017).

²⁴ O. Schram Stokke, *A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention*, „Marine Policy” 2007, vol. 31, no. 4, s. 402–408.

uczestnictwa w życiu politycznym obszarów arktycznych stały się bardziej usystematyzowane²⁵.

Jak dotąd, Rada Arktyczna nie stała się organem regulacyjnym, mimo że jej ostatnim ocenom naukowym towarzyszyły rekomendacje polityczne popierające rozwój prawnie wiążących umów pod jej auspicjami. Rada zaczęła również służyć jako platforma negocjowania wiążących umów panarktycznych, takich jak Umowa o współpracy w dziedzinie lotniczego i morskiego poszukiwania i ratownictwa w Arktyce (Porozumienie SAR 2011)²⁶. Było to pierwsze prawnie wiążące porozumienie zawarte pod auspicjami Rady Arktycznej. Traktat ten koordynuje prace międzynarodowych służb poszukiwawczych i ratowniczych (SAR), ustanawiając jednoznacznie odpowiedzialność za poszczególne sekcje terytorialne obszaru arktycznego. Zgodne podpisanie dokumentu przez wszystkich członków Rady było o tyle istotne i przełomowe, że niełatwym zadaniem było dojście do zadowalającego wszystkie strony konsensusu ze względu na to, że podział stref wpływów na obszarze Oceanu Arktycznego jest dosyć kontrowersyjny. Porozumienie zostało zawarte ponad tymi podziałami, głosząc, że rozgraniczenie stref poszukiwawczo-ratowniczych nie narusza granic między państwami, ich suwerenności lub prawa do jurysdykcji. Dokument ten przyczynił się niewątpliwie do zwiększenia współpracy pomiędzy państwami arktycznymi, co w głównej mierze usprawniło transport, zwiększając jego niezawodność i podnosząc bezpieczeństwo²⁷.

Kolejny ważny dokument to umowa o współpracy w kwestii gotowości i reagowania na zanieczyszczenia obszarów morskich olejem w Arktyce (Porozumienie MOPPR 2013)²⁸. Należy podkreślić, że oba te porozumienia mają istotne znaczenie polityczne (Porozumienie SAR 2011i MOPPR 2013), ale również prawne. Przede wszystkim są pierwszymi wiążącymi instrumentami prawnymi, odnoszącymi się do kwestii związanych z działalnością gospodarczą w regionie Arktyki. Mimo że dokumenty te nie spowodowały znaczącej zmiany postępowania niektórych państw, to znalezienie się Rady Arktycznej w centrum obu procesów negocjacyjnych przyczyniło się do istotnego wzmocnienia jej znaczenia w arktycznym systemie zarządzania²⁹.

²⁵ T. Koivurova, D.L. Vanderzwaag, *The Arctic Council at 10 years: Retrospect and Prospects*, „U.B.C. Law Review” 2007, vol. 40, no. 1, s. 123.

²⁶ Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, <https://oarchive.arctic-council.org>, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/531> (dostęp: 27.03.2017).

²⁷ Task Force on Search and Rescue, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/task-forces/71-tf-sar> (dostęp: 27.03.2017).

²⁸ Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, 2013, <https://oarchive.arctic-council.org>, https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/529/MM08_agreement_on_oil_pollution_preparedness_and_response_%20in_the_arctic_formatted%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 27.03.2017).

²⁹ *Cele i narzędzia polskiej polityki arktycznej*, red. M. Łuszczuk, MSZ RP, Warszawa 2015, <http://www.ms.gov.pl/resource/27f33ed1-0a23-4e78-ad77-93dca82d34dd:JCR>, s. 57–58 (dostęp: 27.03.2017).

III. Zakończenie

Nie można zaprzeczyć, że prawo ochrony środowiska jest zdominowane przez instrumenty miękkiego prawa. Zaufanie do miękkiego prawa pozwala większej liczbie państw na zaangażowanie się w szeroki zakres ekologicznych konwencji i deklaracji środowiskowych.

Miękkie instrumenty prawne nie są wiążące w prawie międzynarodowym, ich znaczenia nie można jednak przekreślić. Prawo miękkie może oferować wiele rozwiązań opartych na konsensusie z zamiarem rozwiązania problemów ochrony środowiska przy kosztach znacznie niższych od wymaganych zazwyczaj w przypadku umów wielostronnych. Niewyraźna natura prawa miękkiego nie powinna prowadzić do tego, że zostanie ono odrzucone jako bezużyteczne w mechanizmie rozwiązywania problemów związanych z ochroną środowiska³⁰. Ze względu na szybkość zmian klimatycznych – a co za tym idzie, wymogu zmiany niektórych obowiązujących przepisów prawa międzynarodowego – rozwój miękkiego prawa w dziedzinie zarządzania w Arktyce jest absolutnie uzasadniony i nieunikniony. Jest mało prawdopodobne, że w Arktyce sformułuje się zintegrowany system zarządzania oparty na kompleksowej i prawnie wiążącej umowie, przynajmniej w dającej się przewidzieć przyszłości. Obecnie system prawny zarządzania obszarami arktycznymi jest fragmentaryczny. Mimo że ustanowiono wiele umów międzynarodowych dotyczących tego obszaru, egzekwowanie tego prawa w państwach tego regionu jest niejednakowe. Podmioty prawa międzynarodowego w swoich działaniach powołują się na tzw. teorię sektorów lub na Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 roku. Nie brakuje również głosów krytycznych wobec Rady Arktycznej, która – jak się wydaje – nie jest w stanie całkowicie skutecznie sprostać wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu w regionie. Powołana do istnienia na mocy deklaracji, uważana jest za instytucję miękkiego prawa międzynarodowego, (...) działającą na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa i angażowania środków³¹. Jako przykład ciała opartego na miękkim prawie międzynarodowym ma także ograniczone możliwości finansowe, organizacyjne i regulacyjne³². Kwestie reformy Rady są podejmowane przez społeczność międzynarodową, a także rozważane na forum Rady.

Podsumowując, należy podkreślić, że wielu teoretyków w dziedzinie reżimów międzynarodowych wysuwa argumenty za utrzymaniem obecnego systemu wraz z elastycznymi instrumentami miękkiego prawa międzynarodowego, które wydają się odpowiednie w reagowaniu na intensywne zmiany w środowisku arktycznym³³.

³⁰ A. Ahmed, Md.J. Mustofa, *Role of Soft Law in Environmental Protection...*, *op. cit.*

³¹ P. Graczyk, *Rada Arktyczna jako główne forum współpracy w Arktyce*, [w:] *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, red. M. Łuszczuk, Lublin 2013, s. 294.

³² *Cele i narzędzia polskiej polityki arktycznej...*, *op. cit.*, s. 46–52.

³³ O.R. Young, *Whither the Arctic? Conflict or Cooperation in the Circumpolar North*, „Polar Record”, vol. 45, no. 1, s. 76.